

Romolo Balasso

ABUSI EDILIZI

**VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA,
SANZIONI AMMINISTRATIVE E PENALI, SANATORIE**

- IL SISTEMA DELLE TUTELE PUBBLICISTICHE ▪ CONTROLLI E VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA ▪ ABUSI EDILIZI ▪ SISTEMA SANZIONATORIO: RESPONSABILITÀ E SANZIONI
- SANATORIE E REGOLARIZZAZIONI ▪ APPROFONDIMENTI E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE



**PRONTO
GRAFILL**

Clicca e richiedi di essere contattato
per **informazioni e promozioni**

SOFTWARE INCLUSO

WEBAPP CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO, STUDI E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI EDILIZIA,
SCHEMI DI PROCEDURA PENALE E ATTI DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA



GRAFILL

Romolo Balasso

ABUSI EDILIZI

Ed. I (12-2018)

ISBN 13 978-88-277-0032-7

EAN 9 788827 700327

Collana **Manuali** (237)

Balasso, Romolo <1960->

Abusi edili / Romolo Balasso. – Palermo : Grafill, 2018.

(Manuali ; 237)

ISBN 978-88-277-0032-7

1. Edilizia.

690 CDD-23

SBN Pal0311398

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313 – Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

**CONTATTI
IMMEDIATI**



ProntoGRAFILL
Tel. 091 226679



Chiamami
chiamami.grafill.it



Whatsapp
grafill.it/whatsapp



Messenger
grafill.it/messenger



Telegram
grafill.it/telegram

Finito di stampare nel mese di dicembre 2018

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.



**PRONTO
GRAFILL**

**CLICCA per maggiori informazioni
... e per te uno SCONTO SPECIALE**

*«Là oltre il fumo di nebbia, dentro gli alberi
vigila la potenza delle foglie,
vero il fiume che preme sulle rive»*

Salvatore Quasimodo

Thanatos Athanatos
ottava lirica in *«La vita non è sogno»*



**CLICCA per maggiori informazioni
... e per te uno SCONTO SPECIALE**



**PRONTO
GRAFILL**

**CLICCA per maggiori informazioni
... e per te uno SCONTO SPECIALE**

SOMMARIO

PREMESSA	p.	9
1. IL SISTEMA DELLE TUTELE PUBBLICISTICHE	"	11
1.1. Caratterizzazione dell'ordinamento giuridico	"	11
1.1.1. Scopi e normative	"	11
1.1.2. Potestà normativa e gerarchia delle fonti	"	11
1.1.3. Diritto positivo e diritto vivente	"	12
1.1.4. Caratterizzazioni del «diritto» amministrativo	"	13
1.2. Materie normative e relativi profili concettuali	"	15
1.2.1. Premessa	"	15
1.2.2. Governo del territorio: urbanistica ed edilizia	"	15
1.2.3. Patrimonio culturale	"	17
1.2.4. Tutela e sicurezza sul lavoro	"	18
1.2.5. Ambiente e natura	"	18
1.2.6. Ordinamento civile	"	19
1.2.7. Protezione civile	"	20
2. CONTROLLI E VIGILANZA		
SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA	"	22
2.1. Principi e concetti fondamentali	"	22
2.1.1. Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia	"	22
2.1.2. Attività urbanistico-edilizia: nozione	"	23
2.1.3. Limiti legali alla proprietà, loro rimozione e diritti dei terzi	"	25
2.1.4. Controlli: regimi giuridici e amministrativi degli interventi edilizi	"	26
2.1.5. Qualificazione tecnico-giuridica degli interventi edilizi	"	28
2.1.6. Stralci di sentenze	"	31
2.1.7. Conformità e compatibilità: nozioni	"	35
2.1.8. Legittimità degli interventi in senso formale e sostanziale.....	"	37
2.2. Obblighi e soggetti gravati	"	37
3. ABUSI EDILIZI	"	38
3.1. Nozione generale	"	38
3.2. Abusi edilizi considerati nel Testo Unico dell'Edilizia	"	39

3.2.1.	Lottizzazione abusiva.....	p.	40
3.2.2.	Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali	"	40
3.2.3.	Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità.....	"	43
3.2.4.	Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e la tolleranza del 2%.....	"	44
3.2.5.	Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici.....	"	45
3.2.6.	Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	"	46
3.2.7.	Interventi eseguiti in base a permesso annullato.....	"	48
3.3.	Effetti «reali» e conseguenze in materia di abusi edilizi	"	50
4.	SISTEMA SANZIONATORIO: RESPONSABILITÀ E SANZIONI	"	52
4.1.	Le responsabilità.....	"	52
4.1.1.	Responsabilità giuridiche.....	"	52
4.1.2.	Responsabilità professionali	"	52
4.2.	Sanzioni amministrative	"	54
4.2.1.	Demolizione e ripristino.....	"	54
4.2.2.	Sanzioni pecuniarie.....	"	59
4.2.3.	Procedimento sanzionatorio	"	60
4.2.4.	Acquisizione gratuita al patrimonio comunale	"	62
4.3.	Sanzioni penali.....	"	64
4.3.1.	I reati edilizio-urbanistici.....	"	64
4.3.2.	I soggetti del reato.....	"	70
4.3.3.	I reati «edilizi»: opere strutturali e zone sismiche.....	"	72
4.3.4.	I reati «culturali», «paesaggistici» e «ambientali»	"	75
5.	SANATORIE E REGOLARIZZAZIONI	"	77
5.1.	Accertamenti di conformità	"	77
5.1.1.	Generalità.....	"	77
5.1.2.	Accertamento di conformità ex art. 36 TUE.....	"	78
5.1.3.	Accertamento di conformità ex art. 37 TUE.....	"	84
5.1.4.	Accertamento di compatibilità paesaggistica.....	"	85
6.	APPROFONDIMENTI E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE	"	91
6.1.	Titoli abilitativi e regimi degli interventi.....	"	91
6.1.1.	Titoli abilitativi e regimi degli interventi – profili generali	"	91
6.1.2.	Attività edilizia libera.....	"	93
6.1.3.	CILA.....	"	94

6.1.4.	Permesso di costruire	p.	95
6.1.5.	SCIA.....	"	97
6.1.6.	SCIA alternativa.....	"	100
6.1.7.	Le prescrizioni e condizioni nei permessi di costruire	"	102
6.2.	Categorie di interventi ed interventi edilizi	"	106
6.2.1.	Considerazioni generali sulle definizioni.....	"	106
6.2.2.	La manutenzione ordinaria.....	"	108
6.2.3.	I restauri e risanamenti conservativi	"	112
6.2.4.	Le ristrutturazioni edilizie.....	"	119
6.2.5.	Le nuove costruzioni.....	"	122
6.2.6.	Sagoma, area di sedime ed area di pertinenza	"	133
6.2.7.	Interventi pertinenziali	"	137
6.2.8.	Opere temporanee e precarie.....	"	143
6.3.	Procedimenti di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia	"	144
6.3.1.	Profili generali del procedimento amministrativo.....	"	144
6.4.	L'indagine penale per abusi edilizi	"	154
6.4.1.	La polizia giudiziaria	"	154
6.4.2.	Funzioni e competenze della PG.....	"	155
6.4.3.	Strutturazione della PG	"	157
6.4.4.	Ufficiali ed Agenti di PG.....	"	158
6.4.5.	Forze di polizia locale.....	"	159
6.4.6.	Autonomia della polizia locale in funzione di PG in materia edilizia	"	159
6.4.7.	L'attività di polizia giudiziaria in materia edilizia	"	160
6.4.8.	L'attività investigativa (autonoma) della PG – indagini preliminari.....	"	160
6.4.9.	L'acquisizione della notizia di reato in materia edilizia.....	"	162
6.4.10.	Ispezione dei luoghi e relativo verbale (sopralluogo)	"	163
6.4.11.	I sequestri nelle funzioni di PG e nelle indagini preliminari in materia edilizia	"	165
6.4.12.	Gli ausiliari di PG e del PM.....	"	166
6.4.13.	L'accertamento del reato, identificazione degli autori e gli atti propedeutici.....	"	168
6.4.14.	La comunicazione all'Autorità Giudiziaria.....	"	170
6.4.15.	La comunicazione alla Regione/Provincia.....	"	170
6.4.16.	La comunicazione al dirigente o responsabile del servizio della P.A.....	"	171
6.4.17.	La testimonianza in dibattimento della PG	"	171
7.	SINTESI CONCETTUALE E SCHEMI RIEPILOGATIVI	"	173
7.1.	Schemi concettuali riepilogativi	"	176

8. IL SOFTWARE INCLUSO (WEBAPP)	p.	192
8.1. Note sul software incluso.....	"	192
8.2. Requisiti hardware e software.....	"	192
8.3. Richiesta della password di attivazione del software	"	192
8.4. Utilizzo della WebApp.....	"	193
8.5. Assistenza tecnica (<i>TicketSystem</i>).....	"	193
 BIBLIOGRAFIA	"	195

PREMESSA

La citazione-stralcio riportata in epigrafe intende evocare il senso della lirica cui appartiene, e cioè quel chiedere risposte a domande «*esistenziali*», nell'eterna ricerca della verità, e nella consapevolezza che la certezza, forse, riposa altrove; senso che ritengo non dissimile a quello che mi trasmette la materia in argomento.

Infatti, argomentare di *attività edilizia* non è mai facile per l'elevata complessità e per le differenziazioni di vario tipo e genere che caratterizzano questa «*materia*»; ancor più difficile e delicato è affrontare singole tematiche, come quella sviluppata, sia per ragioni di tipo sistematico sia, soprattutto, per questioni legate alle potestà normative. Quindi, molti i dubbi, tante le domande, poche, forse, le certezze.

Relativamente al primo aspetto, l'edilizia va ritenuta essere a tutti gli effetti un sistema, e cioè una unità «*funzionale (disciplinare/concettuale) e fisica (operativa)*», costituita da diverse parti, componenti e/o sottosistemi, con relativi elementi, reciprocamente interconnessi e interagenti tra loro e con altri sistemi (ambiente esterno).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, l'edilizia, come noto, inerisce alla materia del «*governo del territorio*», la quale è altrettanto notoriamente oggetto di potestà legislativa concorrente (allo Stato spetta legiferare sui principi fondamentali, alle Regioni legiferare osservando detti principi) oltre che di potestà regolamentare comunale, con tutti i rischi annessi e connessi, senza dimenticare il ruolo della giurisprudenza e le sue caratterizzazioni.

Fondamentale, pertanto, conseguire e conservare una visione sistematica e «*macro-sistematica*», viepiù in ambiti, come quello in considerazione, fortemente regolati dal diritto, positivo e vivente, e dalle scienze tecniche: due «*mondi*» culturali e disciplinari distinti ed eterogenei.

Della complessità e differenziazione dell'edilizia, dunque, fanno parte anche i diversi approcci che contraddistinguono le professioni che se ne occupano (e cioè le professioni tecniche e quelle giuridiche) con relative e diversificate forme di esercizio (libero professionali in esercizi autonomi, dipendenti pubblici e privati in esercizi subordinati).

Le suddette riflessioni hanno orientato questo lavoro, il quale, oltre al taglio operativo, sintetico ma esaustivo, si propone di fornire ai lettori degli «*strumenti concettuali*», evidenziando possibili relazioni e connessioni tra sistemi, parti ed elementi, non senza qualche «*influenza olistica*».

Per conseguire l'obiettivo, si è pensato di strutturare il volume in 5 aree «*logiche*»:

- 1) il sistema delle tutele pubblicistiche;
- 2) i controlli e la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia;
- 3) gli abusi edilizi;
- 4) le sanzioni;
- 5) le sanatorie.

Questo il «*filo logico*» ispiratore:

- l'attività edilizia interferisce con il sistema di tutele pubblicistiche, per cui viene «*conformata*» in vari modi, anche in ragione che, in quanto espressione di *ius* inerenti al diritto di proprietà, ha una funzione sociale;
- di conseguenza, l'esercizio di detta attività risulta legalmente limitato *ex ante* con obbligo di rimuoverne i limiti in via amministrativa;
- la rimozione del limite legale conferisce legittimità all'attività perché si pone a valle di un controllo autoritativo della conformità espressa nelle normative di subordinazione;
- la legittimazione dell'attività, tuttavia, risiede anche nel regime amministrativo cui sono normativamente ricondotti i vari interventi edilizi, espressione della poliedricità dell'attività edilizia;
- la vigilanza, pertanto, ha lo scopo di assicurare che le attività edilizie in svolgimento e svolte siano sempre aderenti ai parametri normativi di legittimazione;
- all'accertamento delle illegittimità non può che conseguire l'esercizio dei poteri repressivi (sanzionatori);
- fermo restando la possibilità di legittimazione *ex post* (sanatoria) nei soli casi espressamente previsti.

Un ringraziamento all'editore e al direttore editoriale per la disponibilità e pazienza dimostrate, oltre al *Centro Studi Tecnojus*, l'associazione volontaristica che unisce tecnici e giuristi, e che ho l'onore di presiedere, per i contributi e spunti offerti.

Romolo Balasso

IL SISTEMA DELLE TUTELE PUBBLICISTICHE

1.1. Caratterizzazione dell'ordinamento giuridico

1.1.1. Scopi e normative

Tutte le normative, e quindi anche quelle edilizie, sono a tutti gli effetti dei mezzi orientati al fine, nel senso che devono risultare, necessariamente, strumentali agli scopi da perseguire, dovendo escludere in radice l'esercizio di un potere normativo meramente coercitivo e fine a se stesso.

Pertanto, l'insieme delle norme che regola la materia e che presiede la disciplina edilizia, può essere preordinato al perseguimento di due ordini di finalità:

- 1) **finalità di ordine giuridico**: corrispondenti ad un sistema di interessi generali e specifici della società (Stato), intesa come l'insieme dei consociati e relativa organizzazione, e un sistema di interessi generali e specifici propri del vivere organizzati, relativamente ai rapporti intersoggettivi tra consociati e quelli istituzionali (consociati-istituzioni e istituzioni-consociati);
- 2) **finalità di ordine tecnico**: corrispondenti all'insieme di teorie, modelli, tecniche, tecnologie propri dell'arte del costruire, diretto a soddisfare esigenze generali e specifiche, sia di tipo pubblicistico che privatistico.

Il sistema di interessi (pubblici, privati, anche di interesse pubblico) è dato da un insieme di valori, beni giuridici, essenziali e fondamentali, e beni di interesse giuridico. Per citare quelli maggiormente ricorrenti:

- salute, igiene e salubrità;
- sicurezza ed incolumità;
- territorio, paesaggio, ambiente, beni culturali.

Alcuni valori, beni ed interessi sono indubbiamente unitari, ossia non diversificabili per realtà geografiche o culturali; altri, invece, come il paesaggio, il territorio e taluni beni culturali, possono essere espressioni identitarie differenziate, nel senso che vi sono caratteristiche generali (invarianti) e specifiche (variabili) da considerare per ambiti, sul modello dell'organizzazione amministrativa: per cui si possono avere considerazioni nazionali, regionali e locali.

1.1.2. Potestà normativa e gerarchia delle fonti

La «potestà» è, in generale, la facoltà, giuridicamente riconosciuta, di compiere qualcosa (o di agire), per cui quando questa riguarda la produzione di *norme giuridiche* esprime la «*competenza giuridica*» di esercitare un potere volto a disciplinare la vita organizzata della Collettività o dei singoli consociati (attività, procedimenti, ecc.).

Anche l'esercizio del sopraddetto potere normativo risulta essere, a sua volta, regolato: la Costituzione, infatti, individua le materie oggetto di potestà normativa legislativa e regolamentare ed i «*soggetti*» cui è riconosciuta detta potestà.

Ne discende, in generale, che l'esercizio di una potestà sarà legittimo soltanto se esercitato dal soggetto legislativamente individuato.

Per quanto riguarda la potestà legislativa (immediatamente subordinata alla Costituzione), questa risulta riservata:

- allo *Stato*, in via esclusiva, su determinate materie (*cf.* art. 117, comma 2, Cost.);
- alle *Regioni*, in via concorrente, su altrettanto determinate materie (*cf.* art. 117, comma 3, Cost.), salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;
- alle *Regioni*, in via esclusiva, in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (*cf.* art. 117, comma 4, Cost.).

La potestà regolamentare (non immediatamente subordinata alla Costituzione), invece, è riconosciuta (*cf.* art. 117, commi 6, 7 e 8, Cost.):

- allo *Stato*, per le materie di legislazione esclusiva, salva delega delle Regioni;
- alle *Regioni* in ogni altra materia;
- ai *Comuni*, alle *Province* e alle *Città metropolitane* in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Tuttavia, al diritto nazionale si è «*affiancato*» il diritto dell'Unione Europea, il quale è destinato ad incidere, sia direttamente (attraverso i Regolamenti ed altri atti equivalenti) sia in via mediata (attraverso le Direttive e atti equivalenti), sulla vita organizzata degli Stati membri, e quindi della Collettività o dei consociati.

La pluralità di soggetti esercitanti la potestà normativa e l'esistenza di due diversi tipi di essa (legislativa e regolamentare), pone la questione della gerarchia delle *fonti del diritto*, ossia del rango e dei rapporti tra gli atti (scritti) o i fatti (non scritti) dai quali traggono origine le norme giuridiche, e più in particolare, questioni inerenti le fonti di produzione (fonti atto, fonti fatto) e le fonti di cognizione.

In questa sede, per quanto di interesse, si ritiene sufficiente richiamare il Capo I (*Delle fonti del diritto*) delle preleggi del Codice civile (*Disposizioni sulla legge in generale*), e il principio secondo il quale la fonte subordinata non può porsi in contrasto con quella sovraordinata (*cf.* art. 4 delle citate preleggi).

1.1.3. *Diritto positivo e diritto vivente*

In termini generali, si indica con il termine «*diritto*» il complesso ordinato di norme giuridiche (quindi proprie di un dato ordinamento giuridico), le quali possono variare, anzi variano spesso, nel tempo e nello spazio.

Con il sintagma «*diritto positivo*» (*jus in civitate positum*) si indica, grossomodo, l'insieme delle norme giuridiche vigenti in un determinato ordinamento, in un dato contesto temporale e spaziale, emanate dal soggetto competente per contenere le proprie volontà (e cioè l'intenzione del legislatore, c.d. *ratio iuris*).

È un diritto fondamentalmente scritto (fonti atto), per cui *nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse* (c.d. *vox iuris*) e, come detto, *dalla intenzione del legislatore* (*cf.* art. 12, Interpretazione della legge, preleggi del Codice civile).

Al caso, però, si può ricorrere all'interpretazione analogica e ad altri criteri ermeneutici, fermo restando che le *leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre*

CONTROLLI E VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA

2.1. Principi e concetti fondamentali

2.1.1. *Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*

Il Titolo IV del Testo Unico dell'Edilizia è dedicato ai principi fondamentali della *vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni*, quale imprescindibile modalità di cura dell'interesse pubblico affidato all'una od all'altra branca dell'Amministrazione ed è espressione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione¹.

Infatti, lo scopo della vigilanza è quello di assicurare la rispondenza dell'attività vigilata, e cioè quella urbanistico-edilizia, ai seguenti parametri:

- alle norme di legge e di regolamento (e quindi alle fonti primarie e secondarie);
- alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;
- ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Si tratta di una funzione specificatamente affidata al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale, che la deve esercitare in osservanza delle normative ed anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente.

Il fatto che le disposizioni dell'art. 27 riguardino:

- accertamenti di inizio lavori o l'esecuzione di opere senza titolo o in difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (*cf.* primo comma);
- luoghi in cui vengono realizzate opere senza che possa essere esibito il permesso di costruire, ovvero che non sia apposto il prescritto cartello (*cf.* comma 4);

si deduce che la vigilanza riguarda un'attività urbanistico-edilizia già svolta o in corso di realizzazione.

I provvedimenti repressivi degli abusi edilizi, come meglio si argomenterà, sono tipizzati e vincolati nella misura in cui presuppongono un mero accertamento tecnico sulla consistenza delle opere realizzate e sul carattere abusivo delle medesime; una volta constatato l'abuso, il dirigente deve senza indugio a reprimerlo, tanto da non richiedere alcun avvio del procedimento in quanto incompatibile con la natura vincolata dell'atto.

In conclusione, il citato Testo Unico dell'Edilizia (TUE) prevede un preciso potere-dovere di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia per l'autorità comunale, stabilendo che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale deve esercitare, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività in questione; ne consegue che si tratta di un obbligo e non di una facoltà, il quale presuppone, in determinati casi, un'attività repressiva comportante la demolizione diretta dell'abuso e il ripristino dello stato dei luoghi,

¹ *Cf.* Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 27/02/2018, n. 1169 (Pres. Maruotti, Est. Toschei).

senza alcun margine per valutazioni discrezionali da parte del funzionario competente per l'applicazione di provvedimenti cautelari di sospensione dei lavori².

2.1.2. Attività urbanistico-edilizia: nozione

Con la Legge n. 1150 del 1942 si subordinò a licenza di costruzione (licenza edilizia) l'esecuzione di *nuove costruzioni edilizie* ovvero l'*ampliamento* di quelle esistenti o la *modificazione della struttura o dell'aspetto* qualora insorgenti nei centri abitati oppure nel caso in cui esisteva il piano regolatore comunale (cfr. art. 31, testo originale). Successivamente, la licenza fu estesa per tutti gli interventi nell'ambito dell'intero territorio comunale riguardanti *nuove costruzioni, ampliamento, modifica o demolizione di quelli esistenti* ovvero per procedere all'*esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno* (cfr. art. 31 sostituito dall'art. 10 della Legge n. 765/1967).

Con la legge sulle norme per la edificabilità dei suoli, legge 28 gennaio 1977, n. 10, si pretese la concessione di edificare per *ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio*, espressione ampia ed innovativa rispetto alla disciplina previgente.

La legge, infatti, andava a considerare qualsiasi attività in grado di comportare, in senso finalistico, una trasformazione di tipo urbanistico e/o edilizio del territorio, a prescindere, dunque, dalla natura edilizia dell'attività stessa (basti pensare, ad esempio, al cambio di destinazione d'uso dei suoli o delle costruzioni in assenza di opere edilizie).

Tuttavia, soprattutto a seguito del diverso regime giuridico introdotto con l'autorizzazione edilizia, si sentì l'esigenza di una specificazione delle attività subordinate al regime concessorio e quelle, invece, rientranti nel regime autorizzatorio.

Ferma la distinzione tra interventi su esistente, specificati nella Legge n. 457/1978 (art. 31) ed interventi di nuova costruzione, con la conversione in legge (n. 94/1982) del decreto Legge n. 9/1982, si «*toglievano*» dalle attività comportanti trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio soggette a concessione edilizia:

- le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti;
- le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero;
- le opere di demolizione, i reinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave e torbiere.

Ulteriormente, la legge suddetta, ricomprese nelle attività «*libere*» oltre alla manutenzione ordinaria prevista nella Legge n. 10/1977, le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

La vigente normativa statale di principio, di cui al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, D.P.R. n. 380/2001, nel subordinarle ai vari regimi giuridici e amministrativi, individua le seguenti attività:

- *Attività edilizia libera* (art. 6):
 - manutenzione ordinaria;
 - installazione di pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 13 Kw;
 - eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

² Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 27/01/2018, n. 4140 (Pres. Fiale, Est. Ramacci).

ABUSI EDILIZI

3.1. Nozione generale

Con la Legge n. 1150/1942 la realizzazione di determinate attività edilizie, nell'ambito dei centri abitati ed ove esisteva il piano regolatore comunale, fu subordinata all'ottenimento di apposita licenza del podestà, con una (sia pur generica) attribuzione di responsabilità al committeente titolare della licenza e all'assuntore dei lavori per *l'inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione* (cfr. art. 31).

Con la Legge n. 765/1967 (c.d. Legge «Ponte»), oltre all'estensione della licenza ad attività edilizie ulteriori rispetto a quelle considerate dalla Legge n. 1150/1942, la sua richiesta divenne necessaria per l'intero territorio comunale e tra i soggetti responsabili comparve anche il direttore dei lavori (cfr. art. 10).

Diversamente, la Legge n. 10/1977 (*Norme in materia di edificabilità dei suoli*) risultò innovativa non soltanto per aver introdotto la concessione edilizia onerosa per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, bensì anche per l'introduzione di specifiche sanzioni amministrative (art. 15) e, soprattutto, penali (art. 16), al ricorrere di altrettanto specifiche inosservanze e violazioni, come il caso di:

- opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione;
- opere realizzate in parziale difformità dalla concessione;
- inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dalla normativa nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dalla concessione.

Tuttavia, in nessuna delle leggi sopracitate compare il termine «*abuso*» o sue declinazioni, il quale comparve nella legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali*), meglio nota come legge sul condono edilizio, la quale fece espresso riferimento alla *sanatoria delle opere abusive* (cfr. art. 31).

Con l'utilizzo dell'aggettivo «*abusivo*» si introdusse nell'ordinamento giuridico la nozione di abuso in senso edilizio, il quale identificava delle opere eseguite:

- senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse;
- in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa.

Da allora, l'abuso edilizio si sostanzia in un'opera edilizia *contra legem*, e cioè un'opera che versa in uno stato di illegittimità (formale e/o sostanziale) in quanto realizzata in violazione o con l'inosservanza delle regole per essa stabilite.

Si può pertanto dedurre che lo stato o qualifica di abuso edilizio discende da una necessaria valutazione di legittimità delle opere/interventi esistenti o in corso di esecuzione.

Si tratta di una valutazione che, come asserisce un univoco indirizzo giurisprudenziale in sede amministrativa, presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate, tanto che non è dato scomporre una parte per negare, ad esempio, l'assoggettabilità ad una determinata sanzione demolitoria, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni. Ne consegue che l'opera edilizia abusiva va identificata con riferimento all'intero immobile o al complesso immobiliare, essendo irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto immobiliare unitariamente considerato¹.

I principi fondamentali della disciplina sanzionatoria sono contenuti nel D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia), il quale, come noto, riferendosi all'edilizia, quale materia rientrante in quella del governo del territorio oggetto di legislazione concorrente, contiene disposizioni cedevoli alla legislazione da parte delle Regioni e delle Province autonome, le quali possono disciplinare nel dettaglio le previsioni sanzionatorie di tipo amministrativo, sia pure in osservanza dei principi statali.

3.2. Abusi edilizi considerati nel Testo Unico dell'Edilizia

Il Testo Unico dell'Edilizia tipizza le «*categorie*» di abusi edilizi, con relative sanzioni, il cui ordine sembra seguire il criterio della gravità, per cui partendo dal livello più grave si hanno:

- 1) lottizzazione abusiva (art. 30);
- 2) interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire ovvero della segnalazione certificata alternativa, in totale difformità o con variazioni essenziali (art. 31);
- 3) interventi di ristrutturazione edilizia c.d. «*pesante*» in assenza di permesso di costruire, ovvero della segnalazione certificata di inizio attività alternativa, o in totale difformità (art. 33);
- 4) interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata alternativa (art. 34);
- 5) interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici (art. 35);
- 6) interventi eseguiti in assenza o in difformità della segnalazione certificata di inizio attività, ovvero del permesso di costruire facoltativo (art. 37).

In realtà, la suddetta tipizzazione è preceduta da una norma generale (art. 27), la quale considera abuso edilizio (*cf.* comma 1) qualsiasi *attività urbanistico-edilizia non rispondente alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi*.

La medesima norma generale indica di reprimere con la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi (*cf.* comma 2):

- l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree:
 - assoggettate a vincolo di inedificabilità (assoluta e relativa, derivante da vincoli conformativi, ricognitivi od urbanistici, oppure espropriativi);
 - destinate ad opere e spazi pubblici;

¹ *Cfr.* Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 8/05/2018, n. 2738 (Pres. Barra Caracciolo, Est. Caputo); *idem* Sez. IV, 19/03/2018, n. 1717 (Pres. Patroni Griffi, Est. Sabato). Analogo indirizzo si rinviene nella giurisprudenza penale: Cass. Pen., Sez. III, sentenza 1/10/2013, n. 45598 (Pres. Squassoni, Rel. Androino).

SISTEMA SANZIONATORIO: RESPONSABILITÀ E SANZIONI

4.1. Le responsabilità

4.1.1. Responsabilità giuridiche

La disciplina urbanistico-edilizia, sin dai suoi albori, ha considerato in capo a determinati soggetti delle responsabilità giuridiche, intese come conseguenze personali e/o patrimoniali disposte dall'ordinamento giuridico in caso di violazione degli obblighi dallo stesso stabiliti, ovvero in caso di scostamento o dal compimento di atti regolati da una norma giuridica.

Infatti, già la Legge urbanistica n. 1150/1942, nel subordinare a licenza di costruzione determinate attività costruttive nell'ambito del centro abitato (*cf.* art. 31), precisava (nel testo originario) che «*il committente titolare della licenza e l'assuntore dei lavori sono entrambi responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione.*».

Con la Legge n. 765/1967, oltre che estendere l'obbligo di licenza per le attività edilizie su tutto il territorio comunale, ha esteso anche le responsabilità includendo la figura del *direttore dei lavori*; la Legge n. 10/1977, invece, ha aggiunto alle sanzioni amministrative quelle penali (art. 17), previsioni che sono state successivamente rivisitate dalla Legge n. 47/1985, il cui impianto va ritenuto trasfuso nel Testo Unico dell'Edilizia.

Le responsabilità giuridiche previste dalla vigente disciplina sono riferite:

- ai titolari del titolo abilitativo edilizio;
- ai committenti;
- ai costruttori;
- ai direttori dei lavori;
- ai progettisti e, più in generale, ai tecnici abilitati.

Tuttavia, la giurisprudenza, soprattutto penale, come si vedrà nel prosieguo, non esclude la responsabilità giuridica di altri soggetti (come, ad esempio, dei proprietari o dei titolari di altri diritti reali), compreso il concorso dell'*extraneus*, nel caso in cui questo abbia apportato, nella realizzazione dell'evento, un contributo causale rilevante e consapevole¹.

4.1.2. Responsabilità professionali

Con l'espressione «*responsabilità professionali*» si è soliti riferirsi a quelle derivanti dagli esercizi professionali, e più in particolare alle responsabilità proprie degli esercenti una professione intellettuale regolamentata, e cioè con albo, quale quella «*tecnica*» (architetti, ingegneri, geometri, periti, geologi, agronomi, ecc.).

¹ *Cf.* Cass. Pen., Sez. III, sentenza 6/02/2017, n. 5439 (Pres. Ramacci, Rel. Riccardi).

Nel sintagma, però, sono comprese almeno tre categorie di responsabilità:

- 1) giuridiche:
 - amministrativa;
 - penale;
 - civile;
- 2) disciplinare (deontologica);
- 3) etica (deontologica).

Il fatto singolare che caratterizza le professioni c.d. «*ordinistiche*» è costituito dalle attività riservate dalla legge, direttamente o indirettamente, agli iscritti all'albo con conseguente obbligo, da parte del pubblico, di avvalersi della loro prestazione.

Agli effetti della legge penale (cfr: art. 359 c.p.) i privati che esercitano professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi si qualificano come persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

Si tratta di una particolarità incidente sulla «gravità» che possono assumere determinate condotte, in particolare laddove i professionisti sono chiamati a certificare qualcosa. A seguito dell'introduzione della DIA in ambito edilizio² è stata data evidenza a questa particolarità, e cioè il combinato disposto degli artt. 359 e 481³ del c.p. relativamente all'asseverazione delle conformità urbanistico-edilizie.

Nell'ambito del procedimento del permesso di costruire, il legislatore, con una novella del 2011, ha stabilito che, ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni, quindi anche il progettista «*dichiarante/asseverante*», dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti richiesti, sia punito con la reclusione da 1 a 3 anni⁴.

Relativamente alla condotta materiale relativa alla redazione di una planimetria dello stato di fatto, più volte la Suprema Corte di Cassazione (Sezione penale) «*ha affermato il principio che le planimetrie presentate a corredo della richiesta di certificazioni o autorizzazioni, redatte, secondo le vigenti disposizioni, dall'esercente una professione necessitante speciale autorizzazione dello Stato, hanno natura di certificato, poiché assolvono la funzione di dare alla pubblica amministrazione una esatta informazione dello stato dei luoghi*»⁵.

Il TUE, inoltre, prevede che la violazione degli obblighi posti in capo al professionista determini la comunicazione al competente ordine o collegio professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari⁶.

Considerando che le sanzioni disciplinari previste dagli ordinamenti professionali possono consistere nella sospensione dall'albo, e quindi dall'esercizio della professione, come accade al ricorrere di talune condotte (es. mancato pagamento della quota di iscrizione, o mancato assol-

² Avvenuta, in via definitiva, con la Legge n. 662/1996.

³ Descrive il delitto di falsità ideologica commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità: *Chiunque, nell'esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità, attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 51 a euro 516.*

⁴ Cfr. art. 20, comma 13, TUE.

⁵ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 28/03/2017, n. 15228 (Pres. Savani, Rel. Aceto).

⁶ Cfr. art. 20, comma 13; art. 29, comma 3

SANATORIE E REGOLARIZZAZIONI

5.1. Accertamenti di conformità

5.1.1. Generalità

Al fine di evitare equivoci oppure utilizzi impropri di alcuni termini, si ritiene premettere la trattazione precisando la differenza concettuale tra *condono* e *sanatoria*, in quanto costante giurisprudenza¹ evidenzia che:

- il **condono** tende a ottenere la sanatoria di immobili edificati in violazione della disciplina urbanistica ed edilizia; infatti, il condono edilizio concerne il perdono *ex lege* per la realizzazione *sine titulo* abilitativo di un manufatto in contrasto con le prescrizioni urbanistiche (violazione sostanziale)²;
- la **sanatoria**, invece, e più propriamente l'accertamento di conformità, si riferisce ad una edificazione non autorizzata dall'Amministrazione ma di cui si assume, comunque, la conformità con la normativa urbanistica ed edilizia tanto all'epoca della violazione, quanto al momento dell'istanza; l'accertamento *ex post* della conformità dell'intervento edilizio realizzato senza preventivo titolo abilitativo agli strumenti urbanistici (violazione formale).

Il condono edilizio è contenuto in leggi speciali, con durata temporale definita, ovvero:

- Legge n. 47/1985;
- Legge n. 724/1994;
- Legge n. 326/2003.

Ne consegue che per gli immobili non condonati, la disciplina applicabile è quella normativamente descritta nel testo unico, al titolo IV, rubricato *vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità*, la quale prevede la sola possibilità di sanatoria attraverso una procedura definita «*accertamento di conformità*», ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti, la c.d. fiscalizzazione dell'abuso.

Per quanto riguarda la sanatoria, che come meglio si argomenterà riguarda i soli abusi formali, è richiesto il requisito c.d. della «*doppia conformità*», requisito indefettibile che non può essere violato, né in sede amministrativa, né in sede giurisdizionale³.

Quanto al procedimento, la stessa giurisprudenza, evidenzia, che:

«Del resto, trattandosi di istanza di emanazione di un atto con effetti *lato sensu* di sanatoria di situazioni *contra legem*, la documentazione deve essere *ab initio* completa: in casi siffatti,

¹ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 1/08/2017, n. 3836 (Pres. Anastasi, Est. Lamberti).

² Cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 11/09/2017, n. 4269 (Pres. Anastasi, Est. Di Carlo).

³ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza 4/03/2018, n. 1689 (Pres. Maruotti, Est. Gambato Spisani).

invero, l'onere istruttorio grava *in toto* in capo al privato, eventualmente tenuto, in caso di incompletezza documentale, a confezionare una nuova domanda.».

La decisione suddetta non va confusa con la procedura dell'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990, e cioè con la prescritta comunicazione del preavviso di rigetto, il quale esplica un effetto invalidante del provvedimento di diniego.

La giurisprudenza⁴, infatti, evidenzia sovente le garanzie procedurali:

[...] tra le quali deve includersi la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10-*bis* Legge n. 241/1990, onde non ridurla a mero simulacro del principio del contraddittorio, deve essere intesa quale strumento idoneo a consentire un approfondimento valutativo delle questioni ed una maggiore trasparenza nell'azione amministrativa. Ne consegue che la mancata comunicazione del preavviso di rigetto da parte del Comune, lungi dall'atteggiarsi a vizio meramente formale, è tale da potenzialmente pregiudicare dal punto di vista sostanziale gli interessi delle appellanti.

Ciò in quanto, qualora alle appellanti fosse stato comunicato il preavviso di rigetto e le motivazioni su cui esso si basava, queste ultime avrebbero potuto senz'altro orientare l'Amministrazione ad adottare un provvedimento, quanto meno in linea teorica, diverso.

Al riguardo, deve inoltre ricordarsi, come per altro fatto anche nella sentenza impugnata, che la violazione del contraddittorio procedimentale è idonea ad inficiare la legittimità del provvedimento anche nei procedimenti vincolati, quale quello di sanatoria, «quando il contraddittorio procedimentale con il privato interessato avrebbe potuto fornire all'Amministrazione elementi utili ai fini della decisione, ad esempio in ordine alla ricostruzione dei fatti o all'esatta interpretazione delle norme da applicare» (Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1476; cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 4 aprile 2011, n. 2107; Cons. Stato, Sez. IV, 8 marzo 2012, n. 1318).

5.1.2. Accertamento di conformità ex art. 36 TUE

L'art. 36 del Testo Unico dell'Edilizia (*Accertamento di conformità*) stabilisce che:

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.
2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.
3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.

Gli elementi fondamentali del precetto normativo sono:

⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 1/03/2018, n. 1269 (Pres. De Fancisco, Est. Lamberti).

APPROFONDIMENTI E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE

6.1. Titoli abilitativi e regimi degli interventi

6.1.1. Titoli abilitativi e regimi degli interventi – profili generali

La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica, afferma la Corte Costituzionale¹, ciò in quanto trovava originaria disciplina nell'articolo 31 della legge urbanistica fondamentale 17 agosto 1942, n. 1150 (licenza edilizia), per cui i titoli abilitativi/legittimanti l'attività edilizia assumono rilevanza fondamentale nella relativa disciplina.

La moltiplicazione dei titoli legittimanti² si può rinvenire nella consapevolezza che il diverso esplicarsi dell'attività edilizia incide differentemente sul sistema delle tutele pubblicistiche, per cui diverse possono risultare il coinvolgimento della P.A. nelle sue attività di controllo preventivo e le sanzioni comminabili in caso di inosservanze dei precetti normativi.

Infatti, la stessa Corte Costituzionale afferma che le disposizioni che definiscono le categorie di interventi sono funzionali alla disciplina del regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali³.

Di conseguenza, i titoli abilitativi o legittimanti lo svolgimento delle diverse categorie di interventi edilizi e/o opere e lavori, si caratterizzano per il diverso ruolo assegnato alla P.A. e per le differenti conseguenze sanzionatorie in caso di inosservanza delle regole siano esse espresse in termini di adempimento (comunicare, segnalare, richiedere per ottenere il rilascio di un provvedimento) o in termini conformativi⁴.

Pertanto, le categorie e/o le singole attività/opere avranno un regime giuridico e un regime amministrativo.

Si tratta di locuzioni utilizzate sovente dalla giurisprudenza ed ora presenti anche nella normativa: il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, avente ad oggetto l'*individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti*, per quanto concerne la materia edilizia (cfr. art. 1, comma 2), si pone il fine di garantire omogeneità di *regime giuridico* in tutto il territorio nazionale, tanto da prevedere un *glossario unico* contenente l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione

¹ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 1/10/2003, n. 303 (Pres. Chieppa, Red. Mezzanotte).

² Dalla originaria licenza edilizia, sostituita con la concessione edilizia del 1977, si sono via via aggiunti l'autorizzazione edilizia, la relazione asseveratrice di opere interne, la DIA, la superDIA, poi rinominate in permesso di costruire, SCIA e SCIA alternativa, con l'aggiunta di CIL e CILA ma anche dell'attività edilizia libera (AEL).

³ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 23/11/2009, n. 309 (Pres. Quarante, Red. Cassese).

⁴ È ragionevole supporre che diverso possa essere l'esigibilità di conformazione degli interventi, nel senso che per taluni interventi su esistente, anche con riguardo alle modalità esecutive, non possono essere pretese conformazioni come nel caso delle costruzioni *ex novo*.

zione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte.

Tuttavia, l'art. 2 del medesimo decreto, considera i *regimi amministrativi* delle attività private, indicando all'uopo:

- la comunicazione;
- la SCIA;
- l'autorizzazione (provvedimento espresso, salva l'applicazione del silenzio-assenso).

Il Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. n. 380/2001), invece, nella formulazione vigente⁵, dedica il Titolo II ai *titoli abilitativi* cui sono ricondotte le categorie di interventi edilizi; in tale titolo si riscontra:

- l'attività edilizia libera (art. 6);
- la comunicazione di inizio lavori asseverata – CILA (art. 6-bis);
- il permesso di costruire (art. 10);
- la segnalazione certificata di inizio lavori – SCIA (art. 22);
- la segnalazione certificata di inizio lavori alternativa al permesso di costruire (art. 23), spesso denominata «*superSCIA*».

Tuttavia, nella disciplina della SCIA ex art. 22 si dà facoltà all'interessato (*cf.* comma 7) di «*chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui al presente Capo, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 23. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37*», per cui si deve dedurre che vi sia anche il permesso di costruire «*facoltativo*».

Dunque, almeno sotto il profilo terminologico, vi sono tre locuzioni per le quali si rende opportuna la comprensione, e cioè se si tratta di sinonimi oppure di concetti distinti, soprattutto per quanto riguarda i regimi. A tal fine, sembra ragionevole ritenere che il sintagma:

- *titolo abilitativo*, esprima, in generale, l'atto (azione) richiesto per legittimare l'intervento che può avere natura procedimentale (come CILA e SCIA) o provvedimento (come la richiesta e il rilascio del Permesso di Costruire);
- *regime giuridico*, riguardi il complesso delle disposizioni circa il differente ruolo che assume la P.A. nell'attività di controllo preventivo, l'onerosità o meno dell'intervento, il tipo di sanzioni amministrative comminabili, la rilevanza penale o meno, sempre in termini sanzionatori, delle inosservanze;
- *regime amministrativo*, invece, esprimerebbe le procedure relative alle varie fasi, e quindi gli adempimenti richiesti (istanze, comunicazioni, segnalazioni), le modalità del controllo autoritativo «*preventivo*» su quanto domandato, comunicato, segnalato (fase istruttoria, decisoria ed integrativa dell'efficacia), le modalità e gli atti richiesti per la vigilanza (verifiche e sanzioni).

Così ritenendo, il regime giuridico delle categorie di interventi edilizi presuppone che le singole opere/interventi siano ricondotti, con apprezzamento unitario e complessivo (c.d. qualificazione tecnico-giuridica), in una delle categorie di interventi definite legislativamente, vieppiù in

⁵ Giugno 2018.

SINTESI CONCETTUALE E SCHEMI RIEPILOGATIVI

7.1. Principali casi «concettuali» di abusi edilizi

Come si sarà potuto comprendere dalle letture precedenti, gli abusi edilizi possono avere solo rilievo amministrativo oppure sia amministrativo che penale.

Il profilo penale è legato, fondamentalmente, al regime del permesso di costruire, o SCIA ad esso alternativa, e quindi alla riconduzione delle opere svolte in una delle categorie di interventi per le quali è legislativamente richiesto il predetto titolo abilitativo, e cioè:

- interventi di nuova costruzione;
- interventi di ristrutturazione edilizia c.d. «*pesante*»;
- interventi di ristrutturazione urbanistica.

Considerata la gravità maggiore, data dal rilievo penale, si ritiene opportuno dare evidenza ai seguenti casi di maggiore ricorrenza pratica, nel senso che configurano un abuso edilizio per assenza di permesso di costruire i seguenti interventi:

- Che derivano da una valutazione unitaria e complessiva delle opere realizzate¹, integranti il concetto di costruzione urbanistico-edilizia²:
 - In tema di reati edilizi, la valutazione dell'opera, ai fini della individuazione del regime abilitativo applicabile, deve riguardare il risultato dell'attività edificatoria nella sua unitarietà, senza che sia consentito considerare separatamente i singoli componenti.
 - Nella figura giuridica di costruzione, per la quale occorre il permesso di costruire, rientrano tutti quei manufatti che, comportando una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, modificano lo stato dei luoghi quando, difettando obiettivamente del carattere di assoluta precarietà, sono destinati almeno potenzialmente a perdurare nel tempo e non avendo rilievo al riguardo la distinzione tra opere murarie e di altro genere, né il mezzo tecnico con cui è assicurata la stabilità del manufatto al suolo (o al muro perimetrale di quello esistente), in quanto la stabilità non va confusa con l'irrevocabilità della struttura o con la perpetuità della funzione ad essa assegnata dal costruttore, ma si estrinseca nell'oggettiva destinazione dell'opera a soddisfare un bisogno non temporaneo (come nel caso di un gazebo ad uso commerciale).
 - Siffatto principio si può considerare tuttora valido perché le fattispecie elencate nell'articolo 3 da sub e/1 a sub e/7 forniscono una nozione di costruzione coincidente con qualsiasi intervento modificativo, non necessariamente edificatorio, che muti lo stato dei luoghi in modo definitivo o tendenzialmente duraturo. Alcune di esse si riferiscono anche alle opere non infisse al suolo ma ugualmente idonee a determinare la modificazione di un determinato habitat.

¹ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 7/02/2017, n. 38963 (Pres. Fiale, Est. Scarcella).

² Cfr. Cass. Pen., Sez. VII, ordinanza 27/07/2017, n. 37620 (Pres. Cavallo, Est. Di Nicola).

- In definitiva, ai fini della nozione di costruzione urbanistica, non è determinante l'incorporazione nel suolo indispensabile per identificare a norma dell'articolo 812 c.c. il bene immobile, essendo sufficiente la destinazione del bene ad essere utilizzato come bene immobile.
- Opere che non possono qualificarsi come pertinenze in senso urbanistico-edilizio³:
 - Affinché un manufatto presenti il carattere di pertinenza, tale da non richiedere per la sua realizzazione il permesso di costruire, è necessario che esso sia preordinato a un'oggettiva esigenza funzionale dell'edificio principale, sia sfornito di un autonomo valore di mercato, sia di volume non superiore al 20% di quello dell'edificio principale cui accede, di guisa da non sentire, rispetto a quest'ultimo e alle sue caratteristiche, una destinazione autonoma e diversa.
- Opere che non possono qualificarsi come *precarie* o *temporanee* come nel caso delle opere stagionali o al decorso dei 90 giorni previsti dalla normativa⁴:
 - Al fine di ritenere sottratta al preventivo rilascio del permesso di costruire la realizzazione di un manufatto per la sua asserita natura precaria, la stessa non può essere desunta dalla temporaneità della destinazione soggettivamente data all'opera dal costruttore, ma deve ricollegarsi alla intrinseca destinazione materiale ad un uso realmente precario e temporaneo per fini specifici, contingenti e limitati nel tempo, con conseguente possibilità di successiva e sollecita eliminazione, non risultando, peraltro, sufficiente la sua rimovibilità o il mancato ancoraggio al suolo.
 - L'asserita precarietà del manufatto, inoltre, non può essere desunta dal suo carattere stagionale, per il fatto che il concetto di «stagionalità» richiama quello di una ciclicità nelle operazioni di realizzazione/smontaggio della struttura, chiaramente estranea alla nozione di «uso precario», che deve ritenersi riferito alle sole installazioni realizzate, per periodi limitati, ma comunque *una tantum*.
- Opere che non possono qualificarsi di manutenzione straordinaria o di ristrutturazione edilizia c.d. «leggera» come nel caso di modifiche alle forometrie in quanto *modificative dei prospetti*⁵:
 - Riguardo all'apertura o modifica di un'apertura di finestre sul muro perimetrale, trattasi di intervento che necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire, configurando un'opera comportante la modifica dei prospetti, in quanto tale non qualificabile come ristrutturazione edilizia minore, e ciò in adesione alla lettera dell'art. 10, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001.
- Opere che, in relazione al contesto, assumono rilevanza urbanistico-edilizia perdendo la qualifica di pertinenza, come nel caso di *talune recinzioni*⁶:
 - La realizzazione di un muro di recinzione necessita del previo rilascio del permesso di costruire nel caso in cui, avuto riguardo alla sua struttura e all'estensione dell'a-

³ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 11/10/2017, n. 46598 (Pres. Fiale, Est. Liberati).

⁴ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 15/02/2018, n. 7275 (Pres. Ramacci, Est. Mengoni); *idem*, sentenza 29/12/2017, n. 57951 (Pres. Fiale, Est. Renoldi).

⁵ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 12/01/2018, n. 921 (Pres. Savani, Est. Mengoni).

⁶ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, sentenza 10/05/2018, n. 20739 (Pres. Cavallo, Est. Cerroni).

IL SOFTWARE INCLUSO (WEBAPP)

8.1. Note sul software incluso

WebApp con aggiornamento automatico che riporta la normativa nazionale e regionale di riferimento, studi e giurisprudenza in materia di edilizia, schemi di procedura penale e atti della polizia giudiziaria:

- I soggetti del procedimento penale;
- L'attività della polizia giudiziaria;
- Cronoprogramma delle attività inerenti la procedura penale;
- Chiusura delle indagini preliminari;
- Il nuovo processo penale;
- Comunicazione della notizia di reato al Pubblico Ministero;
- La notizia di reato;
- L'attività investigativa della polizia giudiziaria;
- Acquisizione della notizia di reato;
- Tecnica investigativa accertamenti abusi edilizi;
- Gli abusi edilizi;
- Stato nel quale si può trovare l'abuso edilizio;
- Polizia locale negli accertamenti dei reati edilizi.

8.2. Requisiti hardware e software

- Dispositivo con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Adobe Reader 11.0+;
- Accesso ad internet e browser web con *Javascript* attivo.

8.3. Richiesta della password di attivazione del software

- 1) Collegarsi al seguente indirizzo internet:

https://www.grafill.it/pass/0032_7.php

- 2) Inserire i codici “A” e “B” (vedi ultima pagina del volume) e cliccare su **[Continua]**;
- 3) **Per utenti registrati su www.grafill.it**: inserire i dati di accesso e cliccare su **[Accedi]**, accettare la licenza d'uso e cliccare su **[Continua]**;
- 4) **Per utenti non registrati su www.grafill.it**: cliccare su **[Iscriviti]**, compilare il form di registrazione e cliccare su **[Iscriviti]**, accettare la licenza d'uso e cliccare su **[Continua]**;
- 5) Un **link per il download del software** e la **password di attivazione** saranno inviati all'indirizzo e-mail inserito nel form di registrazione.

8.4. Utilizzo della WebApp

- 1) Registrare il prodotto ed attivare il software come indicato nei paragrafi precedenti;
- 2) Accedere al profilo utente su **www.grafill.it**;
- 3) Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- 4) Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** in corrispondenza del prodotto acquistato.

8.5. Assistenza tecnica (*TicketSystem*)

I prodotti **Grafill** sono coperti da assistenza tecnica gratuita per 365 giorni dall'acquisto. L'assistenza è prevista per l'installazione, l'avvio o la reinstallazione del prodotto (*non è prevista assistenza per il recupero dei dati*), se la configurazione hardware rispetta i requisiti richiesti.

L'assistenza **TicketSystem** è disponibile all'indirizzo **https://www.supporto.grafill.it**. Effettuare il login al **TicketSystem** utilizzando i dati del profilo utente di **www.grafill.it** ed aprire un ticket seguendo le istruzioni.

La cronologia dei ticket resterà disponibile sulla schermata principale del **TicketSystem**.

